

# 大都市边缘区制度性生态空间的多元治理 ——政策网络的视角

马学广

(1. 北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院, 深圳 518055; 2. 北京大学城市与环境学院, 北京 100871)

**摘要:** 生态城市的塑造和低碳社会的发展使得城市生态空间发挥出越来越重要的作用, 而城市边缘区的制度性生态空间因其本身演进中的社会—空间转型和刚性制度约束下的社会互动而使得政策网络的内涵、演变和运作方式在我国快速城市化和大都市区化的发展背景下更具有典型性和代表性。政策网络视角下的广州海珠区万亩果园空间治理研究揭示出空间治理的过程是多元利益相关者参与的过程, 需要动态的把握政策演变过程及其内在规律, 同时考察政策网络成员立场、目标和策略的变化, 推动政策网络由传统的政府内部封闭循环的运作模式向多元利益相关者利益平衡基础上的公私合作运作模式转变, 并且采取多样化的激励手段推动政策网络的运作以实现城市空间的有效治理。政策网络分析方法的引入为城市边缘区社会—空间转型中的空间治理提供了理论解释与方法借鉴。

**关键词:** 城市边缘区; 制度性生态空间; 多元治理; 政策网络

**文章编号:** 1000-0585(2011)07-1215-12

## 1 引言

1990年代以来, 生态环境问题的全球化使得当前城市竞争日趋生态化, 实现经济与生态环境的协调发展已成为可持续城市建设的必然要求, 也成为城市参与国际竞争的前提条件。当今广泛讨论的“生态城市”、“低碳城市”、“健康城市”和“生态社区”等城市发展议题的提出, 反映了人们对城市生活质量不同的理解和诠释, 而这种发展理念的变迁与多样化则源于近年来中外城市治理思想的演变。城市治理是城市规划与城市地理近年来共同关心的重要研究领域, 我国城市规模急剧扩张引发的大都市区化, 国家—社会权力转移所引发的分权化, 城市社会空间分异的持续加强以及城市社会极化和阶层多元化的显现使得城市公共事务治理的复杂度空前提高, 单一的政府机制、市场机制和社会机制都不足以成为公共利益的实现机制<sup>[1]</sup>, 公共治理转而寻求政府与其他利益相关者的合作, 通过动员分散的社会资源, 在多元、持续、相互依赖的集体行动过程中达成共识, 以处理渐趋复杂化、专业化和利益集团化的政策问题<sup>[2,3]</sup>。于是, 城市规划、城市地理学科转而从政治学、管理学借鉴研究方法, 网络化治理成为当前大都市区治理的重要工具<sup>[4~7]</sup>。本文将政策网络(Policy Network)为分析工具来探讨大都市边缘区制度性生态空间的网络化治理策略。政策网络是政策科学领域近年兴起的分析工具, 指在特定政策领域内, 具有自主性而又相互依赖的社会行动者在应对共同问题的过程中因频繁互动而形成的相对稳定的社

**收稿日期:** 2010-06-17; **修订日期:** 2011-02-22

**基金项目:** 国家自然科学基金项目(41001091、40830747)

**作者简介:** 马学广(1979-), 男, 汉族, 山东临沂人, 博士后。研究方向为城市土地利用、城市空间的政治经济分析。E-mail: maxg@szpku.edu.cn

会关系形态<sup>[8,9]</sup>，具有多元的行动者与目标、资源的相互依赖性以及较持久的关联互动形态等特点，主张通过公私合作、资源共享与共同协商以达成解决问题的共识；制度空间则指的是特定地理区域被特定政策、法规所界定和推动的现象<sup>[10]</sup>，是政府力量强制介入的结果，具有典型的政府主导的治理特征。以城乡混合与过渡为基本特征的大都市边缘区“制度性生态空间”的网络化治理揭示出政府“自上而下”的控制规范与转制社区“自下而上”的发展需求及其他多元社会利益团体参与推动下的空间治理政策的选择与演化过程，透视出多元利益主体在城市边缘区社会—空间转型过程中复杂纠缠的权利关系。

## 2 研究背景

1970年代以来，全球产业与生产空间重构的重要特点之一就是新兴产业的区位选择趋向高质量的生产和生活环境，这一全球化转变的空间需求造成了城市景观的商品化，为了吸引投资和观光客，城市景观与城市营销在全球城际竞争中的重要性也大幅提升。因此，在打造城市形象的热潮中，通过组织富有吸引力的城市空间以集聚全球资本、落实城市定位和塑造城市形象成为当前世界城市竞争的重要手段<sup>[11]</sup>，以绿色生态空间为代表的优质城市空间的营造成为政府、开发商等城市空间生产者实施资本积累的重要途径。

广州市海珠区是珠江入海口的冲积岛屿，位于广州市老城区南部，是广州城市边缘区的重要组成部分。长期以来，海珠区南部原新滘镇地域范围内保留着较大规模的果林，对广州市生态环境起着重要的调节作用，被誉为广州的“南肺”。1999年，广州市政府在海珠区东南部划设了“广州市海珠区果树保护区”（俗称“万亩果园”，图1），并颁布了《广州市海珠区果树保护区总体规划》。万亩果园总面积2837.096hm<sup>2</sup>，现有果树种植面积1118.29hm<sup>2</sup>，是典型的亚热带潮成三角洲平原湿地和广州市著名的水果生产基地，同时还承担着667hm<sup>2</sup>基本农田保护的任務。2000年，番禺、花都撤市设区的行政区划调整使得万亩果园的地理区位优势更加凸显，由“南肺”一跃而成为广州市的巨型“都市绿心”。

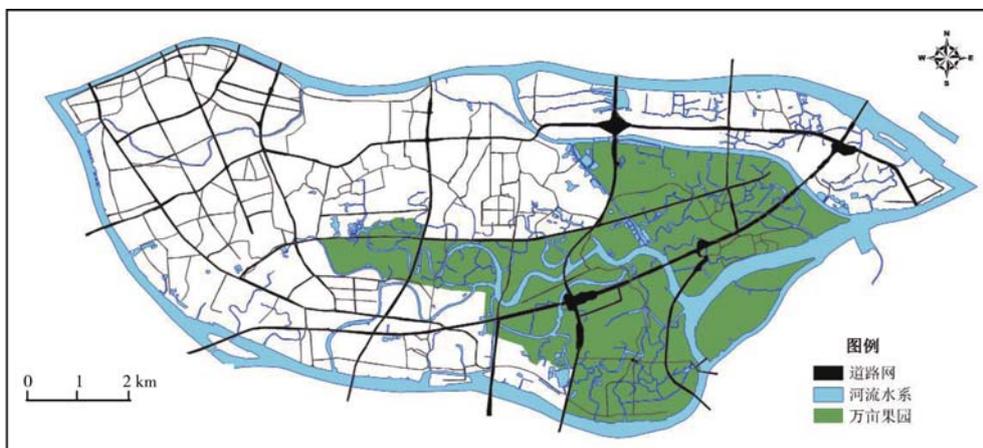


图1 万亩果园保护区区位图

Fig. 1 The location of Wan-mu-guo-yuan Area

资料来源：广州市城市规划局，广州市海珠区果树保护区总体规划，1999。

万亩果园的地理区位、生态价值和发展环境受到了社会各界的广泛关注，由于空间制

度体系的差异而形成了与周边地区完全不同的发展局面，成为把广州市打造成“生态优先”的国家中心城市的重要一环。由于万亩果园所在区域的聚落特征仍然是城乡交错的“城市边缘区”，处于乡村向城市转型的过渡地带，其社会—空间结构正经历着急剧的转型，城市与乡村的矛盾、保护与开发的冲突杂糅在一起，多元利益主体参与下的空间治理难度和复杂度空前提高，但也因此具有了我国转型时期空间治理研究的典型性和代表性。

### 3 万亩果园空间治理政策网络的构成

各种各样的角色和力量深刻影响着城市作为一个具体地点的性质和内涵<sup>[12]</sup>，城市中的各种社会行动者因共同面对的问题而结合在一起，在寻求解决方案的过程中博弈互动而形成政策网络，城市治理由政府主导的管理主义向政府与其他利益相关者合作的城市企业主义转变<sup>[13]</sup>，“治理”不再是政府对地方的上与下的层级关系，而是兼顾社会行动者的多元竞争与合作关系。虽然利益相关者各自的目标并不一致，但他们在互动过程中相互交换资源，并通过凝聚共识使得政策执行更加顺畅，空间治理的效率得以提升。

#### 3.1 政策网络中利益相关者及层次

公共政策的产生是政策网络中行动者互动的结果，政策网络中的多元行为主体各有资源、立场和目标，通过沟通协商来交换信息，形成相互依存的关系。根据利益相关者受政策变动影响程度的差异，将万亩果园政策网络参与者分为核心利益相关者（包括地方政府、村社集体经济组织和果农）、次级利益相关者（包括周边社区居民和企业组织）和外围利益相关者（包括新闻媒体、代议机构、科研机构和规划机构等）三个层次，并分别就其政治资源、利益诉求及价值规范层面<sup>[14]</sup>来探讨各层次利益相关者的特征（表 1）。

万亩果园空间治理政策网络中利益相关者具有如下特征：首先，在万亩果园保护与开

表 1 万亩果园政策网络中利益相关者的特征

Tab. 1 Characters of stakeholders in the policy network of Wan-mu-guo-yuan Area

政策网络参与者	参与者构成	政治资源	利益诉求	价值规范	
核心利益相关者	地方政府	狭义上指市、区、 街级人民政府	行政干预的权力	公共利益 城市品质提升	
	村社集体经济组织	指由原村委会改制 而来的股份公司和 分公司	集体经济管理和部 分社会公共事务管 理职能	集体经济增长，社 员（股民）分 红增加	为社员（股民）福 利负责，社区利益 最大化
	果农	承包果树的本地农 民（改制后为市民， 但仍从事农业生产）	个人社会关系	水果收入、集体分 红和征地补偿	个人收益和福利最 大化
次级利益相关者	周边社区居民	万亩果园邻近社区 的城市居民	个人社会关系	私人物业增值	个人收益和福利最 大化
	企业组织	万亩果园邻近地区 的企业组织	与权力结盟，政企 合作	地段提升带来的物 业增值	营利优先，公益 次之
外围利益相关者	新闻媒体	新闻传媒机构	制造并引导舆论	公共利益	维护公众知情权
	代议机构	人大、政协等参政 议政组织	参与或监督公共 行政	公共利益	监督政府，表达公 众意见
	科研机构	高校、科研院所等 研究机构	通过提供科学信息 以影响决策	公共利益	发现原理，创造 知识
	规划机构	从事社会经济和空 间规划的专业机构	向权力传授知识	雇主的利益	提供满足雇主需要 的方案

发政策争议的过程中,各利益相关者受政策影响的程度和影响政策的能力存在较大的差异。万亩果园空间格局和治理策略的任何变化都与核心利益相关者的利益切身相关,但对其他层次利益相关者的影响则相对较小,政策网络重在调节核心利益相关者及次级利益相关者的利益分配,而外围利益相关者会对政策起到引导或冲击作用以致影响政策走向。

其次,各利益相关者拥有不同的资源、诉求和价值规范,这增加了多元治理的难度,但也提供了求同存异的基础。地方政府拥有行政干预的权力,对万亩果园的营建和治理发挥着主导性的作用,其价值规范和利益诉求在于借此提升城市品质,提高居民生活质量,改善城市投资环境。村社集体经济组织是万亩果园土地的所有者和集体物业的管理者,在转型过渡期间还承担着部分社区社会事务管理职能,既是集体利益的代表,又是城市公共利益和社员利益矛盾的调解者;而果农在利益受损时会籍由多种渠道引发关注,或仅仅被动地配合政策实施。受惠于万亩果园优良生态效应的溢出,作为次级利益相关者的企业组织和周边社区居民都能从万亩果园的营建中获得物业增值和设施便利化的优先照顾,是万亩果园保护受益者的代表。对于外围利益相关者来说,凭借专业优势和职能责任而参与进万亩果园政策网络,对政策网络演变和空间治理策略的选择起到关键性推动作用。

第三,各利益相关者的参与或退出等变动影响政策网络的演变和空间治理的效率。在万亩果园政策网络的演变过程中,各利益相关者的介入或退出影响着其他利益相关者的角色扮演和立场变化,为政策网络的演变提供了重要的推动力。传统的政策制定一般由政府主导,但当公众参与不足的时候往往会损害利益相关者的权益,最终导致政策执行不力或重新调整。而且,在空间治理过程中,并不具有直接利益关系的外围利益相关者的介入往往会推动政策网络的进一步演变。在万亩果园政策网络的发展过程中,正是新闻媒体、代议机构和规划科研等专业机构组织的介入才使得传统行政主导的封闭性政策网络向兼顾社区利益的相对开放的公私合作性政策网络演变。

总之,城市边缘区空间治理涉及众多的利益相关者,因资源占有、利益诉求及价值规范等的差异而形成了具有层次性的政策网络,在利益相关者的资源交换与信息沟通过程中,立场和角色会因信息更新和资源注入而发生转变,进而影响空间治理政策的演变。

### 3.2 政策网络中的资源流动

政策网络通过多元利益主体的参与,多样化目标的整合和多层面资源的注入来提升决策质量并使得治理的过程更具弹性<sup>[15,16]</sup>。政策网络通常包括政治的、经济的、法律的、信息的与组织的等五种资源<sup>[17]</sup>,参与者运用并相互交换资源,以达成各自追求的目标、获得各自的利益。在万亩果园空间治理政策网络的运行中,按照所发挥作用的领域的不同,流动的资源大致可以划分为信息、资金、行政和技术等四种类型(图2)。

在从中央到地方的行政机构内部流通的资源主要是权力,其相互作用形式是行政支持;在新闻媒体、代议机构与科研、规划等专业化机构之间流通的资源主要是信息,其相互作用形式是信息支持;而在企业与村社集体经济组织等经济机构之间流通的资源主要是资金,其相互作用形式为资金支持。而上述三种类型的组织之间,则存在行政机构对专业化机构的行政支持和专业化机构对行政机构的信息与技术支持,专业化机构对经济机构的技术与信息支持和经济机构对专业化机构的资金支持,以及行政机构对经济机构的行政支持与经济机构对行政机构的资金支持等多种资源流通与机构间互动关系。

首先,资源的流动使政策网络得以形成,不同类型利益相关者之间流通的资源存在差异。政府体系中的权力资源采取“命令—服从”式的运作方式,从中央到地方及基层政府

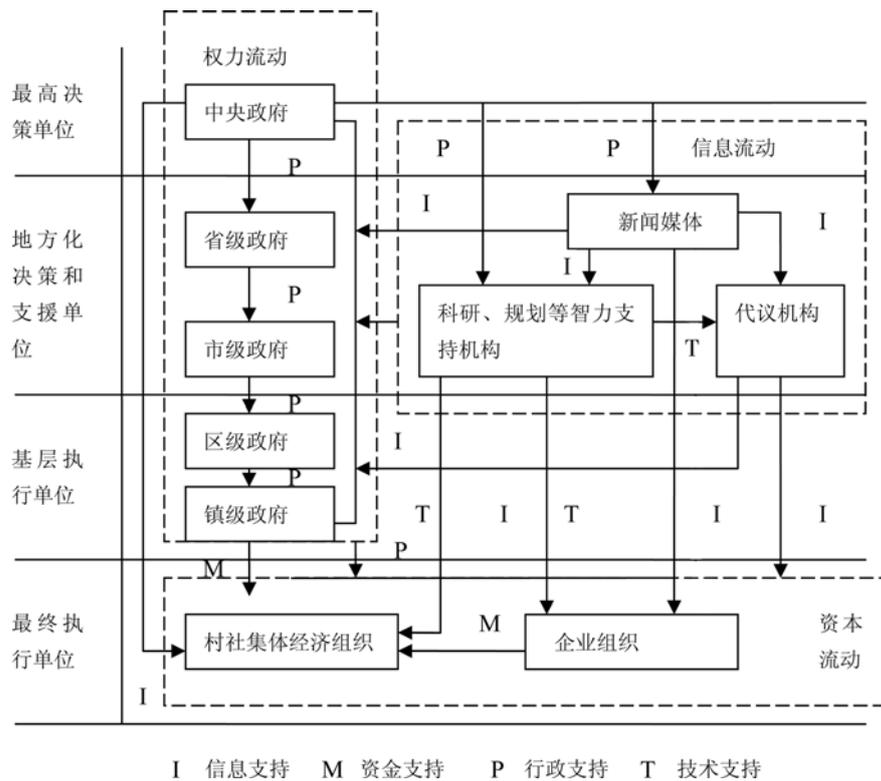


图 2 万亩果园政策网络利益相关者间的资源流动

Fig. 2 Flows of resources among stakeholders in policy network of Wan-mu-guo-yuan Area

形成有序的层级结构，以行政命令的形式推动保护性政策的实施；科研机构对该区域的关注主要集中于生态环境的价值、存在的主要问题以及未来发展方式的选定上<sup>[18]</sup>；新闻媒体在万亩果园政策网络中既充当着信息传递者的角色，又通过采访和调研充当信息创造者的角色，构成政策网络中极其重要的信息通道；人大、政协等代议机构凭借特殊的身份在各社会阶层间传递信息，将万亩果园兴建中的困境难题和利益冲突透明化，在政策网络中架设起沟通政府与民间的桥梁；新闻媒体、代议机构和科研规划等智力支持机构和专业组织向政策网络其他利益相关者注入的资源主要是信息资源，三者都具有创造知识、挖掘信息和传播信息的功能，其运作方式则是信息交流和共享。对于村社集体经济组织/社区居委会和企业组织/开发商而言，资本是最重要的流通资源，既包括经济组织内部的资本流通，也包括来自行政组织的投资和社会融资等。万亩果园的存在使得周边企业（尤其是楼盘开发企业）获得了较高的生态景观附加值，以“搭便车”的方式获得了生态溢出效益。

其次，资源的流动推动各利益相关者产生竞争、冲突与合作等互动行为。行政资源的注入和流动，带动了各级政府对万亩果园保护力度的加强，也推动着该区域空间治理策略的调整；补助资金和一系列工程投资的引入使得果树村和果农改变了以往在万亩果园保护中的消极和懈怠，逐渐采取合作的态度；而信息和技术资源的流入，一方面揭示了现状问题的症结，另一方面因信息透明度的提高而引起利益相关者的立场和态度变化，使得各方由冲突转向合作，此外还为该区域空间治理提供了科学建议。总之，资源的注入和流通使得利益相关者之间的关系不断调整，推动着空间治理策略的演变。

社会行动者之所以会相互依赖,是因为他们无法独立达成目标,需要其他行动者的资源才能达成。因此,地方政府代表的行政力量与果农代表的民间力量最初存在竞争关系,政府占有决策主导权,而果农拥有土地承包权,双方潜在地争夺对果园地的控制权。而且双方还在土地开发受益与否上存在价值冲突关系,果农希望大量征用果林地以获取征地补偿款和补偿性经济发展用地,或者获准自行开发果林地以发展村社物业租赁经济,但万亩果园的生态价值决定了政府必须控制该区域的土地开发。在强势的行政力量推动下,万亩果园的治理最初采取了牺牲果农经济利益的方式,除了公益性征地所获得的补偿款和经济发展用地之外,果树村自主开发的物业租赁经济受到严格的限制,因此而导致果农消极对待果园经营、果农经济收入持续降低、村社违法土地开发和果园地被恶性侵占等一系列后果的出现,万亩果园保护的政策目标远远没有达到。政府与果农互动关系的改善来自于新闻媒体等利益相关者的介入。村社集体经济组织和果农等将保护和开发的矛盾诉诸新闻媒体、代议机构、科研机构等专业化群体,吸引新形态资源的投入,社会舆论的同情和支持使其立场更加坚定,逆转了被动和弱势的地位,政府不得不做出让步,通过经济诱因的提供来换取果农的支持,推动了两者互动关系的改善,推动着政策网络的演变。

## 4 万亩果园空间治理政策网络的演变

政策网络治理的过程是利益相关者通过资源的相互依赖和经常性互动而达成预期政策结果的过程<sup>[19]</sup>,根据网络成员与成员间资源分配的情形,可将政策网络划分为高度整合的政策社群到松散疏离的议题网络等五种类型<sup>[20]</sup>。政策网络倾向于对利益相关者之间的网络关系做静态的描述与解释,而较少分析该网络的动态变迁<sup>[21]</sup>。但在经济转型、技术演化和制度变迁等宏观外在因素和利益相关者构成与立场变化等微观内在因素的联合作用下,政策网络会发生变迁。在万亩果园政策网络的构建中,明显发现其存在从政府内部封闭循环到利益相关者参与并表达意愿,再到更多利益相关者介入导致空间治理政策调整的演变过程。因此,本文将万亩果园政策网络的演变过程划分为三个阶段(图3)。

### 4.1 在行政体系内封闭运行的政府主导型“政策社群”治理阶段

城市化进程的加快带动着城市扩张的加速,使得城市边缘区的生态环境问题日益突出,万亩果园的生存危机在1997年开始进入大众视野<sup>①</sup>。地方政府在万亩果园保护初期采取了政府主导、行政体系内部运行的行政干预形式,而其他利益相关者的意见未被纳入决策,政策网络的运行类似于“政策社群”类型。该时期万亩果园的空间治理完全采取权力支配型的“命令—服从”机制,中央政府、地方政府、基层政府之间按照权力的等级而形成有序的层级结构,将果树保护(包括基本农田保护)的政策逐级传达贯彻,村集体和果农也被置于该管制体系之下。为了保障万亩果园的生态生产职能,1999年,广州市规划局通过了《广州市海珠区果树保护区总体规划》(简称《保护区规划》),并于2000年《广州城市总体发展概念规划》中将万亩果园的地位进一步提升,和白云山国家风景区、芳村花卉博览园一同构成了广州城区的生态屏障。政府对该区域的管制随之愈加严格,并且特批成立了海珠区城管果树中队以加强对各种违法开发行为的防范和检查。

### 4.2 保护性政策的实施引发生态保护与土地开发冲突的治理阶段

2000年之后,《保护区规划》正式实施,虽然万亩果园保护在各级政府的努力下取得

<sup>①</sup>刘炳路,李向新. 广州南肺遭污染扼颈,万亩果园减产果树死亡. 南方都市报,2002-03-26(A08).

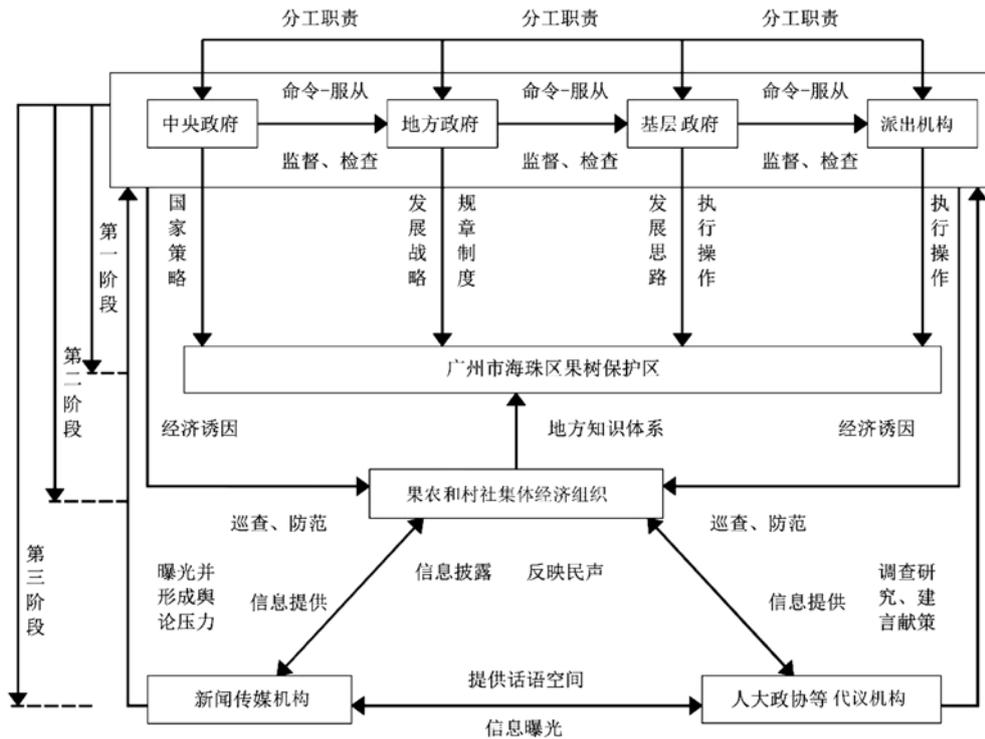


图 3 万亩果园空间治理政策网络的演变

Fig. 3 Evolution of policy network in the spatial governance of Wan-mu-guo-yuan Area

了一定的成效（比如，沥滘污水处理厂的建设改善了万亩果园的水污染状况），但政策效果在总体上并不理想。由于既没有按照《保护区规划》的要求制定相关管理条例，也没有成立专责管理机构实施有效管理，政府管理行为仅限于监查果树砍伐、清拆违章建设和限制土地开发审批。因此，这些管理手段非但没有抑制住万亩果园果树种植面积持续萎缩的趋势，还导致万亩果园果林面积在城市郊区化扩张与社区村镇建设的双向开发压力下继续萎缩。在保护区建立前从 1990 年的 1859.396hm<sup>2</sup>减少到 1999 年的 1470.182 hm<sup>2</sup>的基础上，万亩果园果树种植面积在 2004 年缩减为 1100 hm<sup>2</sup>。而且，由于这种管理方式终结了果树区增量土地依赖型的发展模式，使得严重依赖土地和物业租赁的社区集体经济发展陷入困顿，果农不得不苦守果树种植以谋生，导致家庭收入减少或违法用地的增加。部分果农利用“果园用地”界定模糊的空子，在比较收益的驱动下改果园地为蔬菜地并租赁给外来“代耕农”耕种以获取租金收益，进而导致果园被随意侵占，果树种植面积随之减少。调查显示，位于万亩果园核心区的赤沙、北山、仑头、土华、小洲等 5 个主产村 2001 年水果产量合计为 1482 吨，比上年下降 62%；经济收入合计为 538.6 万元，比上年下降 80%；年人均收入 269 元，低于同期广州 271 元的农村平均低保标准。同时，来自于以村民住宅、村集体集资房和村办工业区为主的违法用地<sup>[22]</sup>面积由 1998 年的 120 hm<sup>2</sup>增加到 2005 年的 134 hm<sup>2</sup>。

因此，万亩果园的生产和生存面临危机，保护与开发的两难抉择成为政府、果农和村社集体经济组织等多方利益博弈的战场。部分果农希望政府将果林悉数征用并提供经济发

展用地作为补偿,或者将果农异地安置并安排就业等方案,以解决“政府保卫肺”和“社区保卫胃”的矛盾。但由于土地征用涉及到权属变更、经济补偿、土地用途置换等一系列政策调整 and 大规模资金补偿问题,政府与果树村的目标难以达成一致。与此同时,果树村村民及其集体经济组织积极通过各种不同的渠道来发出声音,以取得社会大众和政府机构的重视,进而与决策机关协商,促使政策向有利于其利益保持的方向改变。

#### 4.3 多元社会行动者的介入推动政策网络向公私合作治理转型阶段

在2001年之后,地方政府意识到单纯依靠政府力量层级节制的命令—服从式政策网络遭到了来自民间的消极抵制而无法解决万亩果园治理的问题,而此时新闻媒体、科研规划机构和人大政协等代议机构等专业网络的介入使得万亩果园政策网络向复杂而多元的治理形态发生了转变。在万亩果园政策网络的构建过程中,起沟通桥梁作用的利益团体是新闻媒体、代议机构、科研机构等专业化机构和组织的成员。2001年以来,广州市各大新闻媒体对万亩果园保护区的关注由冷及热,话题由单一到多元,关注重心由政府行动到社区疾苦,推动社会对万亩果园现状、问题、未来的认识逐渐深化,并且对政府形成了一定的舆论压力,敦促政府变被动为主动,采取更加积极务实的策略并加快相关措施的推动。在媒体曝光的同时,万亩果园空间治理中的矛盾和问题也受到以人大、政协委员为代表的代议机构成员的关注,他们以调研报告或提案的形式向地方政府建言献策,推动决策者重新思考万亩果园空间治理的策略,对万亩果园治理策略的转向起到了非常积极的作用。科研机构的研究工作为该区域自然生态价值的认定提供了理论依据,而规划机构科学管理方案的拟订也为万亩果园空间治理策略的调整提供了备选方案。

“专业网络”的参与使得万亩果园政策保护和开发的土地利用冲突从政府和社区之间的隐性博弈转变为公共议题,决策者不得不思考空间治理策略的调整,政府与社区之间倾斜的权力—利益格局面临调整。政府在“政策社群”运转的同时采取提供经济诱因的方式,以1500元/亩·年<sup>-1</sup>的租金标准从果农手中租赁园地,并以龙潭社区为试点,从2007年开始推行“租地建公园”的管理政策。具有经济补偿色彩的“租地建公园”方案对果农和村社集体经济组织提供了一定程度的激励效应,政府和社区之间从消极应付逐渐走向互利合作,社区居民和村社集体经济组织在利益机制作用下,逐渐参与到万亩果园的维护和管理之中,万亩果园果树种植面积逐渐从2004年的1100hm<sup>2</sup>回升到2006年的1118.29hm<sup>2</sup>。因此,在专业网络的参与下,政府、果农和村社集体经济组织的立场发生变化,政府作出让步,提供经济补贴给果农,而果农则接受政府的方案,把土地承包权租赁给政府,由政府统一经营管理。因此,政府“租地建公园”的政策转向开启了公私合作的序幕,提升了万亩果园空间治理的效率。

## 5 万亩果园空间治理政策网络的运作

政策网络中各利益相关者因所掌握资源的差异而发挥不同的职能,政策网络运行的方式也存在较大的差异,大致划分为建立在权力、利益及资源三个主要的层面上<sup>[23]</sup>。可将政策网络运行的驱动力划分为权力驱动、利益驱动和社会资源驱动等三种方式,分别从权力配置、利益分配和社会资源投入的角度来分析多元行为主体互动下,万亩果园政策网络运作的驱动力量,以进一步探讨政策网络治理的理论内涵。

### 5.1 万亩果园政策网络的权力驱动因素

万亩果园政策网络的根本特征是政府主导型的,政府居于政策网络运作的核心,其他

利益相关者因参与程度的高低而影响政策网络中的利益分配关系。万亩果园空间治理的权力驱动因素主要包括：首先，城市生态发展战略的确定。广州市在城市发展定位和目标中反复强调建设“生态城市”的重要性，高度重视万亩果园的生态价值。海珠区提出了建设“绿色海珠”的发展目标，将万亩果园的保护置于相当重要的位置。其次，结合政策效果，积极探索多途径管理策略。2002年，海珠区政府开始酝酿采取“从村集体（或承包户）反承包经营”的方式，并在2007年正式进行“租地建公园”试点，2009年又探索采取征地、流转和生态补偿“三结合”的保护与开发策略。多途径保护与开发管理政策的实施，有助于提高保护的效率。第三，制定相关规划设计，落实生态发展战略。广州市政府先后制定了《保护区规划》及其深化修编方案，海珠区政府则先后完成了《瑞宝、东风生态公园建设详细规划》、《海珠龙潭果树公园详细规划》、《海珠区绿地系统规划》等一系列保护和建设性规划。第四，政府提供多项投资以支持万亩果园的保护。广州市政府于2004年投资逾6亿元用于治理果园内的工业污染问题，2005年则专门拨款3000万元支持海珠区试点“租地建园”的保护计划。海珠区政府先后投入1112万元对万亩果园地区的生态环境实施维持和保护，重点对区域内纵横交错的浮涌水系进行环境整治。第五，在组织和管理上逐步规范保护性政策的实施。广州市海珠区专门成立了果树保护区城管中队以实施专项治理，万亩果园内的各街道建立了街道和居委会两级巡查制度，街道与社区签订了“果树保护责任书”，进行定人定点巡查，对违法用地和违法建筑实施清拆。第六，加强法制建设，遏制违法开发。1999~2005年，海珠区立案查处万亩果园内的违法用地97宗<sup>①</sup>，各经济联合社和经济合作社签订了“土地依法建设责任书”，在一定程度上遏制了违法开发行为。权力驱动下政策网络运行存在的缺陷在于“自上而下”的运行方式往往因其他利益相关者参与不足而导致代表性不足和公平性缺失，在执行过程中因不能兼顾大多数利益相关者的利益而遭到抵制，最终导致政策效果不佳，环境质量并未明显改善。

## 5.2 万亩果园政策网络的利益驱动因素

万亩果园是政府通过特殊性政策建立的制度性空间，空间生产的主体是各级政府机构和组织，资源的流动以行政命令为主，忽视了利益诱因等多样化激励因素的应用，导致以限制土地开发和加强监督检查为主要手段的万亩果园生态环境的维持是以数万果农生活水平的降低为代价的。由于万亩果园并不仅仅具有生态价值，对于果农而言更为重要的是其经济价值，只有在行政推动的同时辅以合理的经济诱因才能提升空间治理的效率。万亩果园空间治理的利益驱动因素主要表现为：首先，政府提供补贴，采取“租地建公园”的方式鼓励果农参与到万亩果园保护中，既解决了部分果农的就业问题，又达到了改良果园生态环境的目的。其次，政府投资于万亩果园的环境整治等保护性策略中。比如，2003~2008年，市区财政资金共投入万亩果林农业水利建设资金达到6481.86万元，满足了果树保护区防洪、排涝、引水灌溉要求，局部恢复了水生态。第三，政府引导和支持村办公园的发展。原小洲村按照“权属不变，管理不变，收益不变”的原则创办的“瀛洲生态公园”在2002年后，先后被评为“广东省生态示范园”和“广州市农业旅游示范点”称号。来自政府的支持扩大了公园的知名度，取得了良好的社会效益。第四，政府采取征地后提供“经济发展用地”（又称“留用地”）的方式，补偿村社集体经济发展。为了维持征地后村社集体经济的持续发展，广州市国土部门按征地面积的10%~15%返还村社集体，这

<sup>①</sup>广州市城市规划勘测设计研究院. 海珠区土地利用总体规划前期研究资料汇编——数据汇编. 2006.

较好地解决了被征地单位的经济发展问题。在我国市场化改革不断深入的政治经济环境下，利益驱动调节机制的应用有助于提升空间治理的效率。

### 5.3 万亩果园政策网络的社会资源驱动因素

在万亩果园政策网络演变的过程中，一个显著特点就是以专业性机构介入为代表的社会资源投入对政策网络的驱动作用，深刻地改变了空间治理政策的走向。社会资源驱动因素主要包括（表2）：首先，新闻媒体的介入有助于拓宽信息来源渠道，扩大信息感知面，

表 2 万亩果园政策网络中的社会资源投入情况

Tab. 2 Social resources input in the policy network of Wan-mu-guo-yuan Area

年份	新闻媒体报道	代议机构提案	规划机构设计	科研机构观点
2001	政府将投资建果树公园以实施保护	建议铁腕治污，护养万亩果园	/	环境污染是水果减产失收的罪魁祸首
2002	果林面积急剧减少，政府酝酿建生态公园	呼吁莫让“南肺”变成“南废”	/	政府行为是杜绝污染源的要诀。
2003	“南肺”在缩水，政府考虑建设生态公园	建议通过征地或租地把果园土地使用权收归国有	政府制定生态公园规划编制工作方案	/
2004	“南肺”被蚕食，生态公园规划带动周边楼市增长	明确了万亩果园作为湿地生态系统的性质	政府公开征求生态公园规划方案	/
2005	违建增多，“南肺”面临生死考验	建议尽快制定保护条例并成立专门机构实施保护	果园总体规划和生态公园规划公示	探讨果园困境与保护、利用的对策
2006	政府确定“租地建生态公园”的思路	建议采用征收、租用、补贴相结合的方法	/	有学者探讨“南肺”保护的困惑
2007	政府签约租地建公园，试点项目动工实施	建议由政府出资、制订法规保护“南肺”	/	不应将养护成本转嫁给果农
2008	租地试点工程完成，政府酝酿改“租地”为“征地”	建议政府集中征用果园土地，给果农“留用地”	/	果园与周边统一规划建设湿地公园
2009	租地模式失效，万亩果园征地在即	建议对生态公园周边地区集中整治	万亩果园将纳入新中轴线规划圈	/

资料来源：根据 2001~2009 年万亩果园相关新闻报道和广州市与海珠区政府网站信息整理。

传达各利益相关者的态度和立场，并且对利益相关者形成舆论监督和一定的社会压力。其次，人大、政协等代议机构地位特殊，属于广义的“政府”的一部分，其言论对政府决策和社会舆论具有强大的影响力。第三，科研机构、规划机构等智力支持单位发掘和创造新的知识，为行政单位提供政策建议，为空间治理提供新的策略路径。社会资源的投入并不仅限于上述三种，但总能在利益相关者的互动博弈中起到关键性的推动作用。

总之，政策网络的运行是在权力、利益和社会资源等多种驱动因素相互叠加、相互作用下产生的，单一的驱动因素往往难以达到预想的治理效果，只有多驱动因素的结合、多资源要素的共享以及多目标的协调方能达到良性空间治理的目的。万亩果园这一制度性生态空间治理的分析说明，我国城市边缘区空间治理的政策网络出现了由单一的权力驱动向权力、利益和社会资源等多元驱动平衡的趋势，提高了空间治理的效率。

## 6 结论

改革开放以来,我国城市边缘区急剧的社会-空间转型引发社会利益格局的调整,越来越多的利益相关者参与到政策制定过程中,仅仅依靠传统封闭的政府系统和行政手段已经无法有效地实现城市边缘区土地开发的良性治理,而政策网络理论所提供的多元治理思路和网络化分析方法为这一问题的深入探讨提供了新的视角,引申出新的空间治理策略。

本文研究发现:(1),空间治理的过程是多元利益相关者参与的过程,土地利用方式的变化带来利益格局的调整,随之而导致不同层次和类型的利益相关者主动或被动的卷入政策网络之中,利益相关者凭依所占资源的差异而形成竞争、合作与冲突等社会关系,资源流动和组织间的互动推动着政策网络的演化。(2),空间治理政策改变了传统上在政府内部封闭循环的运作模式,出现了由单一的权力驱动向权力、利益和社会资源等多元驱动平衡的趋势,将关键利益相关者纳入决策之中并采取多样化的激励手段推动政策网络的运作,有助于实现城市空间的有效治理。(3),我国行政主导下的“政策网络”的行动者构成和资源流动特点,“政策网络”的动态演化特征以及“政策网络”驱动因素的构成及其相互关系,都因其浓郁的中国转型时期的特色而丰富了“政策网络”理论的内涵。总之,政策网络方法的引入将多元利益相关者的资源、诉求和价值规范纳入决策过程中,综合发挥权力、利益和社会资源等驱动因素的驱动作用而形成利益均衡基础上的政策,为城市边缘区空间治理的研究提供了新的思路和有价值的结论。

### 参考文献:

- [1] 王春福. 政策网络的开放与公共利益的实现. 中共中央党校学报, 2009, 13(1): 99~103.
- [2] Richardson J J, Jordan A G. *Governing under Pressure: The Policy Process in A Post-parliamentary Democracy*. Oxford: Robertson, 1979. 1~20.
- [3] Kenis P, Schneider V. Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In: Marin B, Mayntz R. *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1991. 25~59.
- [4] 马学广, 王爱民, 闫小培. 基于增长网络的城市空间生产方式变迁研究——从计划经济向市场经济的转型. 经济地理, 2009, 29(11): 1827~1832.
- [5] 王爱民, 马学广, 闫小培. 基于行动者网络的土地利用冲突及其治理机制研究——以广州市海珠区果林保护区为例. 地理科学, 2010, 30(1): 80~85.
- [6] 艾少伟, 苗长虹. 行动者网络理论视域下的经济地理学哲学思考. 经济地理, 2009, 29(4): 545~550.
- [7] 杨友仁, 夏铸九. 跨界生产网络的组织治理模式——以苏州地区信息电子业台商为例. 地理研究, 2005, 24(2): 253~264.
- [8] Provan K G, Milward H B. Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 2001, (4): 414~423.
- [9] Klijn, E H. Governance and governance networks in Europe: An assessment of 10 years of research on the theme. *Public Management Review*, 2008, 10(4): 505~525.
- [10] 冷希炎. 中国开发区制度空间研究. 沈阳: 东北师范大学博士学位论文, 2006. 30.
- [11] Harvey D. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Cambridge, MA: Blackwell, 1989. 66~98.
- [12] (美) 安东尼·奥罗姆, 陈向明. 城市的世界——对地点的比较分析和历史分析. 上海: 上海人民出版社, 2005. 24.
- [13] Harvey D. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 1989, 71(1): 3~17.

- [14] 叶蓓华. 美浓水库兴建之政策网络分析. 台湾: 国立政治大学(台湾)公共行政学系硕士学位论文, 2000. 153~158.
- [15] Peters B G, Pierre J. Governance without government? rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998, 8(2): 223~243.
- [16] Kooiman J. *Modern Governance: New Government-society Interactions*. London, Newbury Park: Sage, 1993. 35~48.
- [17] Rhodes R W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997. 9~10.
- [18] 谢涤湘, 魏清泉, 梁志伟. 城市边缘区绿色开敞空间的保护与利用研究——以广州市海珠区果树保护区为例. *生态经济*, 2005, (11): 37~41.
- [19] 孙柏瑛, 李卓青. 政策网络治理: 公共治理的新途径. *中国行政管理*, 2008, (5): 106~109.
- [20] 石凯, 胡伟. 政策网络理论: 政策过程的新范式. *国外社会科学*, 2006, (3): 28~35.
- [21] Richardson J. Government, interest groups and policy change. *Political Studies*, 2000, 48(5): 1006~1025.
- [22] 赵科亮, 崔日初. 都市绿洲-广州万亩果林的困境与对策. *规划师*, 2005, 21(9): 47~51.
- [23] Pfeffer J, Salancik G R. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row, 1978. 3.

## Multi-stakeholders governance of institutional eco-space in metropolitan urban-rural fringe: In the view of policy network

MA Xue-guang

- (1. School of Urban Planning and Design, Shenzhen Graduate School of Peking University, Shenzhen 518055, Guangdong, China;  
2. College of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** With the making of eco-city and building of low-carbon society, urban eco-space plays more and more important roles in city development. Meanwhile, the intention, evolution and operation modes of policy network tended to be even more typical and representative than any other analysis methods under the background of social-spatial transformation and rigid structural constraints of institutional eco-space in urban-rural fringe. The study of policy network on spatial governance in Wan-mu-guo-yuan Area revealed multi-stakeholders participation process of spatial governance which needs to hold the revolution process and the internal discipline of policy dynamically, to inspect changes of standpoints, goals and tactics of stakeholders, to give impetus on transformation of policy network operation modes from inner loop mode to public-private operation mode which realized the goal of good governance in urban spatial governance with diversified incentives. The application of policy network analysis provided theoretical explanations and quotable methods to spatial governance in social-spatial transformation process of metropolitan urban-rural fringe.

**Key words:** urban-rural fringe; institutional eco-space; multi-stakeholders governance; policy network